



Munich Personal RePEc Archive

Characterization of citizen's participation in public management in the municipal level in Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2013

Crucita Aurora Ken

Universidad de Quintana Roo

18 March 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/77398/>

MPRA Paper No. 77398, posted 10 March 2017 10:03 UTC

Caracterización de la participación ciudadana en la gestión pública municipal en Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2013

*Dra. Crucita Aurora Ken
cruken@uqroo.edu.mx*

Resumen: La nueva gestión pública se fundamenta en la participación ciudadana. Es en el nivel local donde esta participación se concreta, razón por la que la gestión pública municipal ha tomado importancia. Sin embargo, existen ciertas características con las que debe cumplir los habitantes en general, para que su participación en la toma de decisiones gubernamentales sea útil, provocando la eficiencia y efectividad de las acciones de gobierno. La ciudadanía, como acompañante del gobierno en la tarea común de gobernar se convierte en corresponsable del desarrollo local. Con frecuencia se relaciona el nivel de educación con el grado de participación ciudadana. Esto porque a mayor preparación se adquiere más conocimiento sobre el entorno político, económico y social del entorno, haciendo que la participación en las decisiones se tomen con mayor información. Lo contrario podría llevar a malas decisiones y por consiguiente desperdicio de recursos. Esta ponencia intenta compartir la experiencia de la participación ciudadana en Othón P. Blanco y su relación con el nivel de estudio. Trata de señalar consecuencias para la gestión pública municipal a partir de las características de la ciudadanía otóñense.

Palabras Claves: gestión pública municipal, desarrollo local, presupuesto participativo municipal.

Clasificación JEL: H72, M54, O1.

Abstract:

New public management is based on citizen's participation. It is at the local level where this participation takes place. This has resulted in public management at the municipal level becoming increasingly important. However, there are certain characteristics that must be met by the inhabitants in general, so that their participation in governmental decision-making be useful, provoking the efficiency and effectiveness of governments' actions. Citizens, as stakeholders in government, makes them co-responsible of local development. The level of education is often related to the degree of citizen's participation. This is because the higher the preparation, the more knowledgeable they become about the political, economic and social environment. Information becomes a key to decision-making. The opposite could lead to poor decisions and therefore waste of resources especially in the use of the public budget. This paper shares the experience of citizen's participation in Othón P. Blanco and its relation with the level of education. It tries to predict consequences for the municipal public management based on the characteristics of the citizens of Othón P. Blanco.

Keywords: Municipal public management, local development, municipal public budgeting

JEL Classification: H72, M54, O1

La nueva gestión pública (NGP) y la participación ciudadana

La gestión pública incluye las actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público con el fin de cumplir las tareas propuestas, determinar los adelantos, avances y progresos de los procesos administrativos que le permiten cumplir de la mejor manera las funciones que le ha encomendado la comunidad. La gestión comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos. Dentro de la nueva gestión pública (NGP), especial atención se imprime en la forma de administrar con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos. Las herramientas de la gestión pública son: El Plan de Desarrollo Nacional, El Plan de Desarrollo Estatal, El Programa de Desarrollo Municipal, El Plan de Ordenamiento Territorial, el presupuesto y las políticas públicas, todas diseñadas en coordinación.

Se entiende la gestión pública, entonces, como la parte de la acción, de la implementación de las políticas de desarrollo (Silva, 2003) que de manera integral, conducen a la mejoría del nivel de vida de los habitantes del municipio y por lógica regional, de los habitantes del estado. La NGP concierne a la población y al gobierno en las cuestiones públicas que pone énfasis en la participación ciudadana. Según Durán (1999; citado en Cabrero, 2006:19) “la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente”. Durán considera la acción pública como un recurso necesario para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. Gobernar, para este autor, es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos, de hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo.

La participación es un proceso en el que distintos sujetos (individuales o colectivos), en función de sus respectivos intereses, racionalidades, discursos y recursos, intervienen directamente, o

por medio de sus representantes, en la marcha de la vida colectiva, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política, y, por esa vía, acceder a bienes y servicios específicos y/o incidir en las decisiones acerca de la distribución de los mismos (Velásquez, 2012: 356).

La práctica de la participación ciudadana exige un cambio en la cultura tanto del que gobierna como del gobernado, un cambio que indica un nivel elevado de cultura política y de gestión donde se entienda que el gobierno eficiente es el resultado de la responsabilidad ética y social. Por lo mismo “la participación ciudadana ha tenido problemas para introducirse de manera efectiva en la gestión pública municipal a través de las políticas públicas para inducir el desarrollo local. Una razón de esta dificultad se le atribuye a que la administración pública en México es tradicional, “en donde predomina el control y el énfasis en la autoridad gubernamental” (Ramos, 2007:35).

La participación ciudadana tiene que rebasar, en la ideología de las autoridades políticas, el concepto de receptores agradecidos de los apoyos monetarios y en especie que les asigna el gobierno. De ser una masa pasiva, a despertar y convertirse en agentes activos, proactivos y garantes de su propio desarrollo. De esperar a que se les gestione programas y proyectos asistencialistas a convertirse en acompañantes del gobierno en los procesos de planeación y diseño de políticas públicas a través de relaciones de autogestión y cogestión de su propio desarrollo. Para Ramos (2007:39) “La administración pública en países como México tiene pendiente adoptar un enfoque en el cual el ciudadano deje de ser un objeto y destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo que interviene en el planteamiento y solución de los problemas sociales”. La participación ciudadana tiene de manera intrínseca los valores de su ciudadanía. No olvidemos que esto incluye a las autoridades, puesto que ellos también son un extracto de esa misma sociedad, pero como nos advierte Ramos (2007:37) “en otros casos, las propias organizaciones civiles reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional (corrupta, clientelar, paternalista, etc.), con lo cual, en ambos sentidos

(gubernamental y social), no es posible promover una gestión asociada efectiva en materia de desarrollo local”.

La cultura de gestión y la cultura política determinan los valores esenciales de un gobierno democrático, valores importantes para que la gestión pública promueva el desarrollo, valores que son fundamentales que establecen la calidad de las instituciones de gobierno. Sin embargo “la cultura política no ha cambiado aunque se hayan introducido innovaciones en el gobierno, los valores tradicionales del ejercicio de la responsabilidad pública, como es el servir y atender las demandas sociales, no existen o se ven marginados a causa de la ineptitud, corrupción, nepotismo, ineficiencia y falta de transparencia de los funcionarios” (Ramos, 2007:39). A mayor calidad de las instituciones públicas, mayor rendimiento económico de las finanzas públicas. La calidad de la gestión e instituciones públicas, tiene que ver con el arraigo, con la apreciación de lo nuestro, de nuestros recursos físicos y humanos, arraigo que se debe traducir en la priorización del desarrollo endógeno, local y regional.

Para el desarrollo endógeno, local y regional, la NGP es relevante porque permite, entre otras cosas: 1. la participación ciudadana en los procesos de la administración pública; 2. la aplicación de la eficiencia, eficacia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos; 3. el establecimiento de prácticas de rendición de cuentas y de transparencia en la toma de decisiones de las autoridades de la administración pública; 4. la continua formación y capacitación del recurso humano que labora en la administración pública; y 5. La descentralización porque todo lo anterior conduce a un papel más activo del Estado y de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. En la NGP se redefine la utilización de instrumentos públicos como el presupuesto y las políticas públicas, dado que son vías por las cuales se puede alcanzar el desarrollo. En la elaboración, ejecución, control y evaluación de estos instrumentos, juegan un papel muy importante la sociedad civil a través de la participación ciudadana. Según Álvarez y Castro (2000), la participación ciudadana directa pone énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se aluden a las

experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se requieren resolver.

Desarrollo Local y la gestión pública municipal

La importancia del desarrollo local se basa en el papel protagónico que se les asigna a los ciudadanos integrantes de los espacios locales, dado que a ellos van dirigidos los programas y proyectos de desarrollo. Este papel se traduce en la asunción, de parte de la ciudadanía, de la importancia de su participación en la detección de oportunidades, en el diseño y en la toma de decisiones concernientes al desarrollo, complementado todo lo anterior con la sensibilización de parte de los agentes de la administración pública en cuanto a la responsabilidad que conlleva el formular políticas de desarrollo. El desarrollo local, se define como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local” (Pérez y Carrillo, 2000: 48).

La participación social constituye en mayor medida un elemento de la gestión pública municipal donde observamos mayor desarrollo de cierto sentido de solidaridad al interior de los comités de trabajo, pero también en la relación entre gobierno local y organización ciudadana; esto es así a partir de cierto recurso de cooperación colectiva que posibilita la acción pública en una suerte de acción conjunta entre gobierno y sociedad, lo cual implica compartir los éxitos y los fracasos en el proceso de cogestión, es decir, corresponsabilidad. (Vázquez, 2005:210)

Hay que dejar atrás los programas y proyectos asistencialistas puesto que estos no conllevan a la eliminación de la pobreza al no conducir productivamente hacia el desarrollo. Según Vázquez (2005:211) “el modelo de ciudadanía asistida instrumental se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social y puede conocerse más recientemente en las

formulaciones de autores como Friedrich von Hayek y Milton Friedman. Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominante hoy en México, de ahí que en esta tradición la gestión pública es un mero instrumento y la participación ciudadana es reducida a una lógica costo-beneficio, medios-fines, a una mera visión instrumental". Como complemento a lo anterior, Tapia y Campos (1998) señalan que la determinación de las necesidades y de los bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado sino del entendimiento y la participación de la sociedad.

Los problemas de incentivos para la participación ciudadana se relacionan con la eficiencia del Estado, que en algunos casos está cuestionada cuando se aprueban proyectos que son de interés políticos electorales y no de beneficio para la sociedad en general, por ejemplo, los proyectos que crean fuente de trabajo en zonas estratégicas desde el punto de vista electoral pero que carecen de sentido económico desde una perspectiva nacional, o que ignoran la potencialidad endógena desde la perspectiva municipal. En suma, Vázquez (2005:214) plantea que "en los modelos de la ciudadanía social emancipada y de gestión pública democrática el rol de la ciudadanía no es el de mero espectador, sino de partícipe y constructor de espacios para incidir en la realidad, en la toma de decisiones, en la elaboración de políticas públicas y en el proceso de gestión". La participación ciudadana es la oportunidad que el gobierno tiene para recuperar la legitimidad entre la sociedad y de capitalizar las propias iniciativas de emanar de la sociedad; es la oportunidad de conjuntar la eficiencia administrativa, la eficacia social y la legitimidad política.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes, donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha; por ello los programas y las acciones tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo (García, 2002), dado que como menciona Olmedo (2002: 82), "el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros

órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad)". García (2002) también comparte la idea de que la participación social es un elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios y que la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario tiene en México una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto, su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

Poom (2006:8 haciendo referencia a Merino, 2003:8), declara que "hace cuatro lustros la agenda municipal discutía sobre las virtudes de la reforma al 115 Constitucional y en las investigaciones se debatía entre el formalismo jurídico de los estudios institucionales y la emergencia del proceso de urbanización, ahora es entendible que la mayoría de los estudios actuales sobre la vida municipal disertan sobre la revalorización de lo local y específicamente de cómo el municipio se ha convertido en una pieza básica en la conformación del orden federal". Poom cita también a Bezdresch sobre las cuatro transiciones que han presentado los municipios mexicanos en donde se reflejan los cambios y posicionamiento de este nivel de gobierno. "La "transición legal", en la cual se revisan los cambios constitucionales en el artículo 115 y se definen las características del gobierno municipal. La "transición política" que da cuenta de la transformación al interior de los gobiernos municipales debido al cambio de los partidos políticos gobernantes. La "transición económica" que retoma las modificaciones habidas en las finanzas públicas. Por último, se ha presentado la "transición gubernamental" que se refiere a las innovaciones llevadas a cabo por iniciativa de los gobiernos municipales en los años recientes". Sin embargo, si bien es cierto que los municipios mexicanos han emprendido un proceso de modernización administrativa e incluso financiera, no es posible derivar de tales innovaciones en el nivel de las actitudes, comportamientos individuales-sociales y de los mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad (Vázquez, 2005) por lo que el municipio aún enfrenta ese reto.

De acuerdo a Vázquez (2005:202), “para fortalecer en términos reales la figura de la municipalización, es necesario concebir al ámbito local como el punto de partida de las iniciativas, de los proyectos y de la vía de canalización de las demandas ciudadanas, y, en este sentido, no sólo aludir al debate actual sobre el federalismo, entre otros, sino a la demanda de las instancias no sólo de otras potestades fiscales, sino de una mayor competencia en las decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas municipales”. Es decir, hay que hacer válido la autonomía del municipio y reforzar su acción pública con la participación ciudadana para lograr el desarrollo.

Características básicas para la participación ciudadana

La articulación entre gestión local y participación ciudadana es fundamental para promover la legitimidad gubernamental; sin embargo, la participación ciudadana para concebirse como tal y generar valor público, debe de rebasar los procesos electorales. Su ejercicio requiere, según Velásquez (2012: 360) de “un clima social y cultural favorable para la participación”. Mientras los valores ligados a la cultura (solidaridad, cooperación, respeto por la diferencia, confianza, sentido de lo colectivo, etc.) forman parte del imaginario de una sociedad y de los hábitos sociales que posee cualquier colectivo, las prácticas participativas podrían desenvolverse con mayor fluidez y sus resultados podrían ser visibles y tener el impacto esperado. Aunado a autoridades públicas abiertas a la voz ciudadana: esta apertura puede multiplicar las oportunidades de encuentro y de intercambio de puntos de vista sobre situaciones específicas. También es necesario normas que promuevan la participación ciudadana: independientemente de la voluntad y la discrecionalidad de los agentes gubernamentales o estatales, la existencia de normas que obliguen a estos últimos a abrir espacios de comunicación con la población puede convertirse en una real estructura de oportunidad para la participación. Adicionalmente se requiere la existencia de actores en el entorno de los procesos

participativos, interesados en promoverlos y apoyarlos, lo cual puede contribuir a crear un ambiente favorable para la participación.

Según Velásquez (2012: 361), “de las motivaciones que llevan a la participación, la más importante es el convencimiento de que la participación es un fin deseable y, en consecuencia, un imperativo moral para actuar. Aquí el sujeto participativo no busca una compensación, sino que se involucra en eventos participativos porque está convencido de que debe ser así, de que la participación es un deber ciudadano y una norma social ineludible; en este caso, la participación es parte de una herencia cultural de los sujetos y de la manera en que la sociedad misma construye dispositivos que permitan la aceptación de esas normas”.

Según Fukuyama (2004) los valores que llevan a la participación ciudadana son producto de la educación, del liderazgo y de la integración con otras sociedades, lo que explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas. Para Velásquez (2012: 361) “los recursos para participar son de diversas índoles: técnicos, económicos, de tiempo, de información, de conocimiento y de organización, sin embargo sobresalen la información y la organización ya que juegan un papel importante en el estado actual de la participación”. Es así como surgió el interés por estudiar la situación de la participación ciudadana en el municipio de Othón P. Blanco.

La experiencia de la participación ciudadana en Othón P. Blanco: El presupuesto municipal participativo

En un estudio previo sobre el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, estudio de caso municipio de Othón P. Blanco (Ken, 2011) se concluyó que el principal problema de la

formulación de políticas públicas en este municipal es la falta de interés, compromiso y visión de las autoridades públicas locales para establecer mecanismos y esquemas para incluir las propuestas y demandas de la ciudadanía en las políticas públicas que impactan en el desarrollo local. El segundo problema identificado fue la falta de preparación de las autoridades públicas, el recurso humano de la administración pública y de las organizaciones civiles sobre las metodologías aplicadas a la formulación de políticas públicas en economías y sociedades como las nuestras. Mientras que para el patrón de planeación, el primer obstáculo identificado fue el sistema de partido político que, en el caso de Othón P. Blanco, es monolítico y que influye en la gestión pública al nivel de expulsar las propuestas hechas por el sector privado o por organizaciones civiles, e incluso por la ciudadanía durante las campañas políticas. En segundo lugar se señaló el interés de las organizaciones en participar pero carecen de una masa crítica y de la falta de compromiso de la ciudadanía. En tercer lugar se reportó la lenta y gradual apertura de las autoridades públicas locales en impulsar la comunicación para atender demandas ciudadanas e introducir esquemas de planeación participativa con el apoyo y en vinculación con las Instituciones de educación superior. En general, quedó claro que el municipio practica una gestión pública tradicional al no incorporar los conceptos de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, pero también salió a relucir el poco interés de la ciudadanía. Hay que apuntar que la sociedad va perdiendo interés en participar y cumplir con sus obligaciones como el pago de impuestos cuando percibe, como opina Ramos (2002), que sus recursos no se utilizan satisfactoriamente para atender los problemas graves que la aquejan o bien, cuando se entera de que éstos son objeto de prácticas de corrupción. Estas percepciones subraya el surgimiento de una conciencia ciudadana que pronto se traducirá en exigir que la gestión pública se realice con transparencia y rendición de cuenta, o sea transitar hacia la NGP.

La esencia de la NGP hace hincapié en una forma de gobernar más coordinada entre el Estado y la sociedad civil, lo que indica en el fondo un nuevo modo de gobernar. Renate Mayntz (citada

en Poom, 2006:43) ha sugerido que gobernanza, en sentido moderno, significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico en que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía sino por actores corporativos autónomos (es decir organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. En muchos países la NGP es entendida como innovaciones en el sector público que van, desde el cuestionamiento de la centralización de las decisiones, recursos y materiales, hasta la descentralización de funciones; desde la forma tradicional hasta una nueva forma de diseñar las políticas públicas y el uso y control de las cuentas públicas. Todo el conjunto de innovaciones de este sentido redundan en la gestión pública para el desarrollo que incluye principalmente cambios institucionales que actúan sobre la descentralización, la formulación de políticas públicas y el ejercicio de las cuentas públicas. Siguiendo esta tendencia, de forma natural desembocamos en el presupuesto municipal participativo (PMP).

El presupuesto municipal participativo (PMP) en Othón P. Blanco

El PMP es una corriente analítica que entiende la presupuestación pública como un proceso de concertación en el que participan de manera formal e informal, un conjunto de actores sociales públicos y privados. Conceptualmente el PMP tiene como objetivo transparentar y democratizar el proceso de presupuestación pública al crear canales formales de participación y así promover la inclusión de sectores económica y políticamente débiles en la negociación de la asignación del gasto (BM, 2011:3). Además, permite la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones vinculadas a la gestión pública. Se busca que las diversas organizaciones e instituciones de la sociedad definan de forma concertada con el gobierno regional y local, los objetivos de desarrollo de sus localidades y regiones, así como prioricen la utilización de los recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Bien se señala que tras las cifras presupuestarias lo que subyace es la distribución de renta entre los ciudadanos, por lo que los criterios de eficiencia y eficacia se enmarcan en el presupuesto. Junto a esto existen aspectos específicos de gestión presupuestaria que se refieren a los distintos procedimientos de elaboración, ejecución y control del mismo. La faceta económica viene a estar determinada por la gran importancia que en las sociedades desarrolladas actuales tienen los ingresos y gastos públicos en relación con la economía nacional. El presupuesto es entonces una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económicos-financieros y con las decisiones de la ciudadanía organizada. Su elaboración obedece a la necesaria relación que existe entre el conjunto de las funciones y compromisos sociales y económicos que tiene a cargo un ente público y los recursos que dispone para cumplirlas. Por lo mismo, el presupuesto es un elemento clave en la NGP sea cual sea el nivel de gobierno al que nos estemos refiriendo (Sanz, 2001) y abarca distintos aspectos de la acción pública como son: los políticos, los legales, de gestión y económicos. El uso eficiente del presupuesto de algún modo muestra la idiosincrasia y cultura del gobierno y la ciudadanía de una región.

Es así como en países como Brasil, Perú, Venezuela, Colombia, Uruguay e incluso México, se ha venido legislando la participación ciudadana como elemento clave en la NGP y en el PMP. Ya son varios municipios mexicanos que hoy cuentan con sus Reglamentos de Participación Ciudadana, que es la antesala del PMP. El municipio de Othón P. Blanco aprobó esta ley en 2005, el Distrito Federal en el 2010. En el Artículo 83 de ésta última, se señala que en el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito. Los

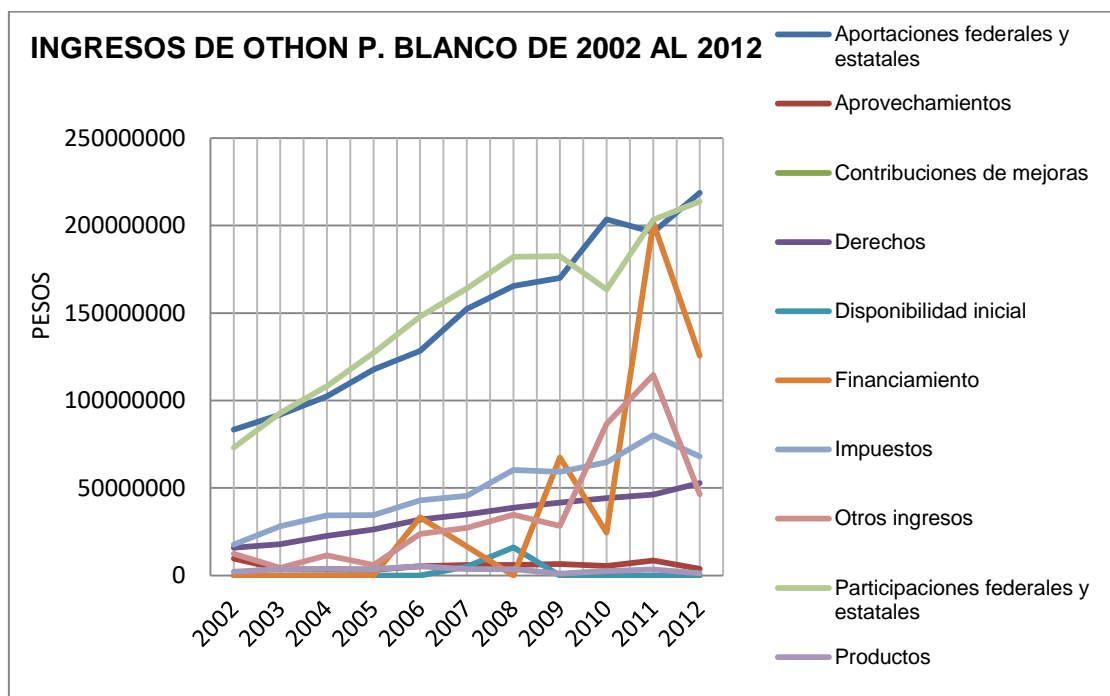
recursos de presupuesto participativo serán ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente. El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están, respectivamente, obligados a incluir y aprobar en el decreto anual de presupuesto de egresos: a) El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010:19). Como ya habíamos mencionado dentro del municipio de Othón P. Blanco se decretó el Reglamento de Participación Ciudadana en diciembre de 2005, pero no incluye el presupuesto público dentro de su Reglamento.

El PMP es una práctica cotidiana en países latinoamericanos. En Porto Alegre, Brasil, el PMP se implementó desde 1989 y se continúa bajo la “Administración Popular”. Desde 1996 este municipio ha mostrado un constante mejoramiento en su nivel de vida. En 2000 el proceso de PMP involucró aproximadamente a 30,000 ciudadanos. En las últimas décadas 5,500 municipios de 5,564 han adoptado el PMP en Brasil (PRODES, 2004:12). En el Departamento de Risaralda, Colombia, el hecho de compartir el poder y el proceso de toma de decisiones y la mayor transparencia, que ocurren como consecuencia del presupuesto participativo han permitido generar confianza entre intereses potencialmente conflictivos y crear un clima de cooperación y respeto mutuo entre el Estado y la sociedad. Este municipio ha implementado los principios básicos de una gestión administrativa eficiente y ha demostrado que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo (Menegat, 2002).

Como hemos señalado un elemento importante del PMP es el marco jurídico, puesto que sin este los intentos de incluir la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas no se darán en beneficio de la eficiencia y la eficacia del presupuesto público. Pero el marco jurídico no es suficiente para el PMP, dado que se requiere que la participación ciudadana sea efectiva de manera que las decisiones se tomen con suficiente información y con mucho debate sobre los temas. Es decir, que los integrantes del proceso actúen libremente sin ataduras

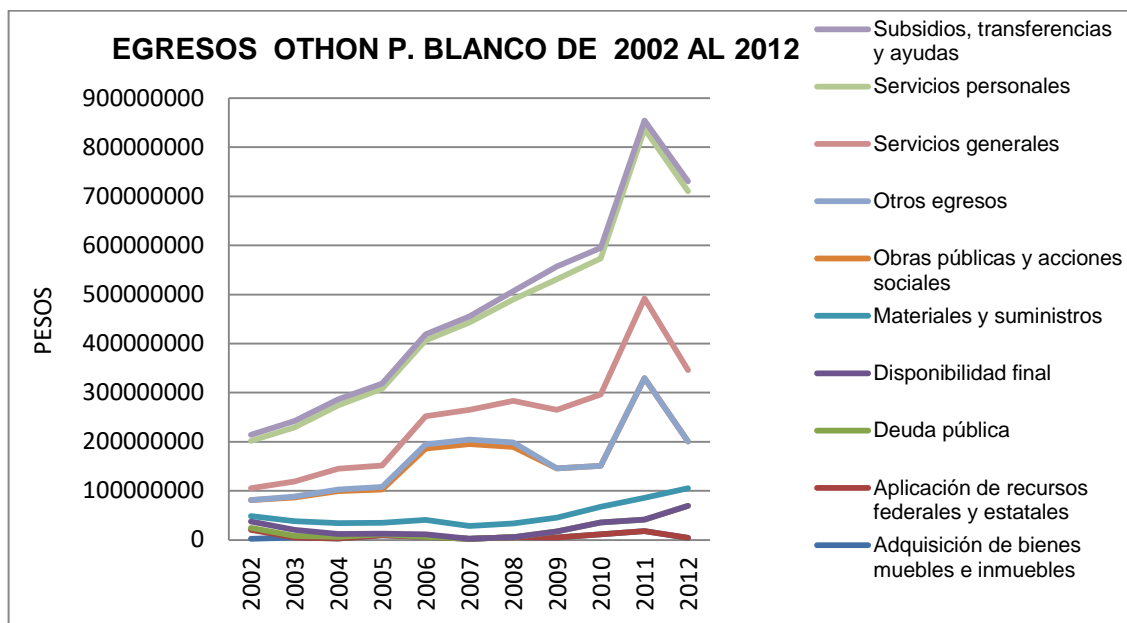
político partidistas, teniendo como enfoque principal el mejoramiento y avances del municipio. Para que la participación ciudadana sea efectiva, avalada por un marco jurídico, que conduzca a una NGP a nivel municipal, debe existir la flexibilidad institucional suficiente para adoptar estos procesos novedosos que a la postre significa la descentralización de algunas funciones que los gobiernos tenían de manera exclusiva, como es el caso la toma de decisión en la distribución del egreso, la formulación de políticas públicas y la planeación. La implementación del PMP, también exige la revisión necesaria y honesta de la estructura del presupuesto público: del gasto para eliminar las ineficiencias en todos los ámbitos y mejorando los ingresos para contar con recursos adecuados para financiar el desarrollo. Esto permitiría contar con una porción mayor de ingresos propios que se someterían a la decisión acompañada de la sociedad para eficientarlo, enfocándolo a las prioridades establecidas por la ciudadanía.

Gráfica 1



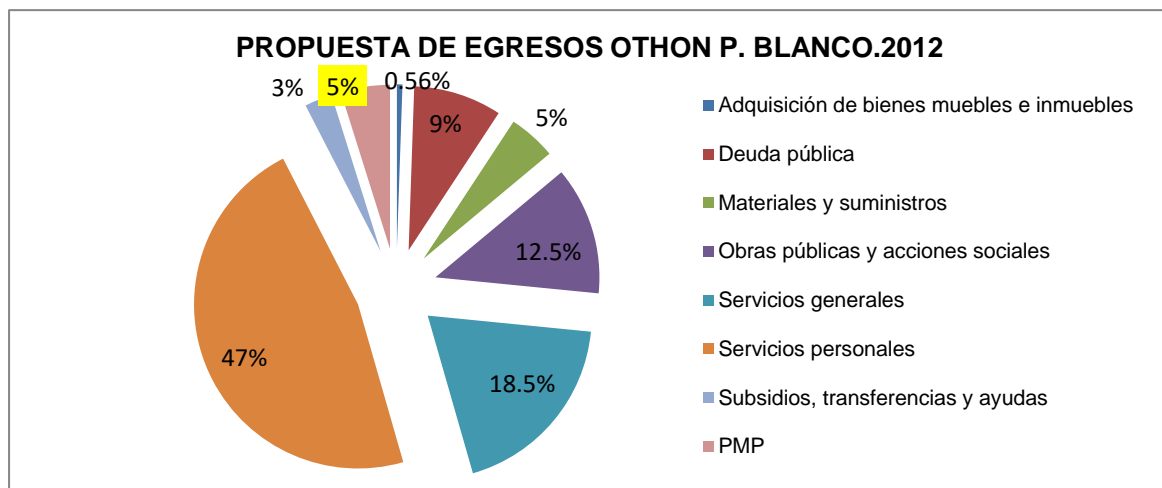
Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012)

La clasificación de los ingresos y egresos de Othón P. Blanco durante el periodo de 2002 al 2012 muestra una poca capacidad recaudadora de ingresos propios y gastos que superan el rubro de obras públicas y acciones sociales que son la fuente para atender a la ciudadanía.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012)

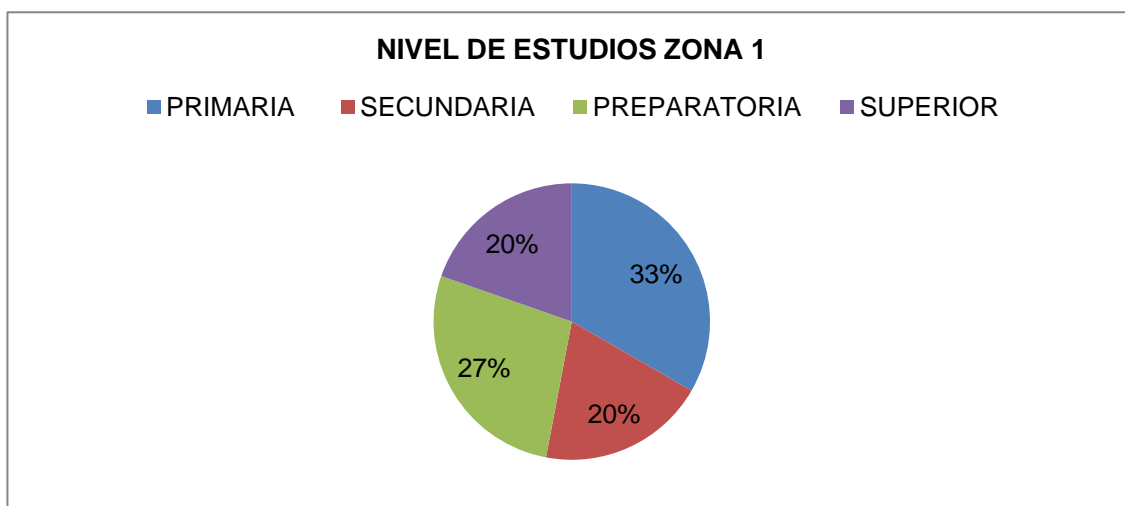
Como prueba piloto, se propuso realizar un taller participativo con los habitantes de una de las zonas de la ciudad de Chetumal, Othón P. Blanco que cuenta con el mayor nivel de educación y tomar como base el 5% del presupuesto municipal para el ejercicio.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012)

Experiencia del PMP en la Zona 1 (Colonias: Emancipación, Payo Obispo, Fidel Velásquez)

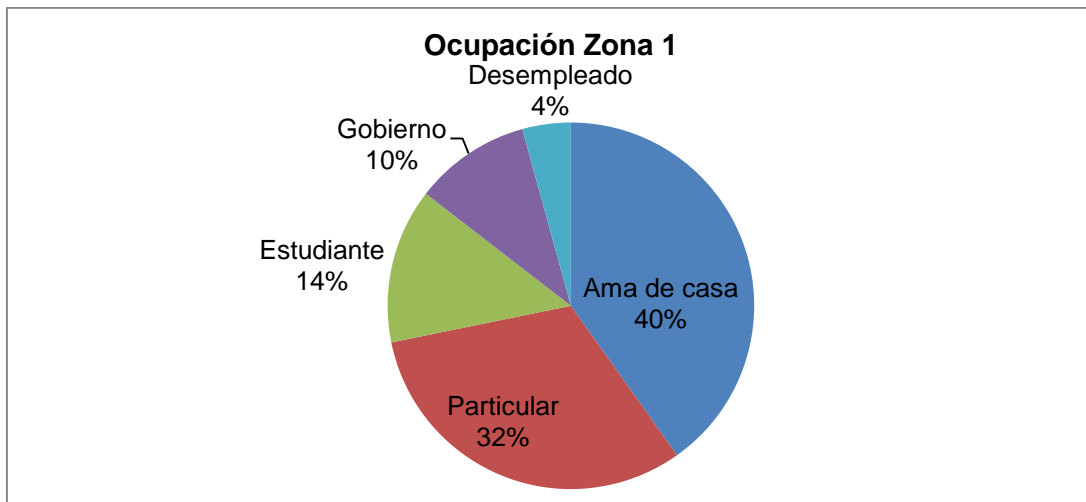
La realización de este taller fue difundido a la mayor parte de las personas que habitan en esta zona dado que las invitaciones se realizaron casa por casa. A las personas que mostraron interés en asistir se les levantó una ficha con información básica. De donde con los 150 interesados pudimos analizar el perfil de los ciudadanos en ese espacio.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013

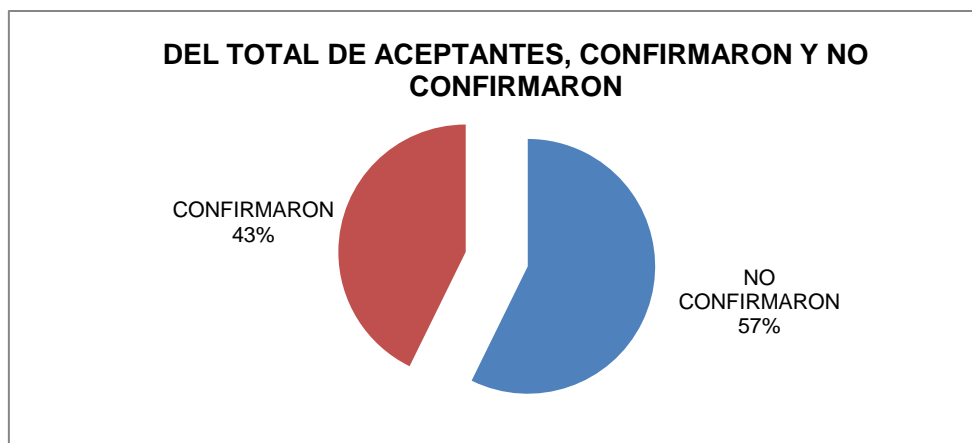
En cuanto a la participación por género, las personas interesadas se clasificaron en 45% hombres y 55% mujeres. Esto dio un balance idóneo para realizar el taller. La distribución por edades tuvo un rango de 18 a 75 años. Consideramos que los jóvenes eran una pieza importante en este proceso puesto que es importante incorporarlos desde esta temprana edad a los procesos de participación ciudadana y a su involucramiento general a los temas de gestión pública. En este sentido invitamos a los que ya cumplían con la mayoría de edad.

Asimismo, nos interesamos por personas que tienen experiencia de varios gobiernos municipales y que tenían mayor conocimiento en los procesos políticos de gobierno. De tal manera que al final, la edad promedio de los invitados resultó ser de 41 años. En cuanto la ocupación de nuestros invitados, el 40% resultó ser amas de casa, seguido por un 32% que declararon tener una ocupación particular o por cuenta propia. Solamente el 4% declaró no tener empleo.



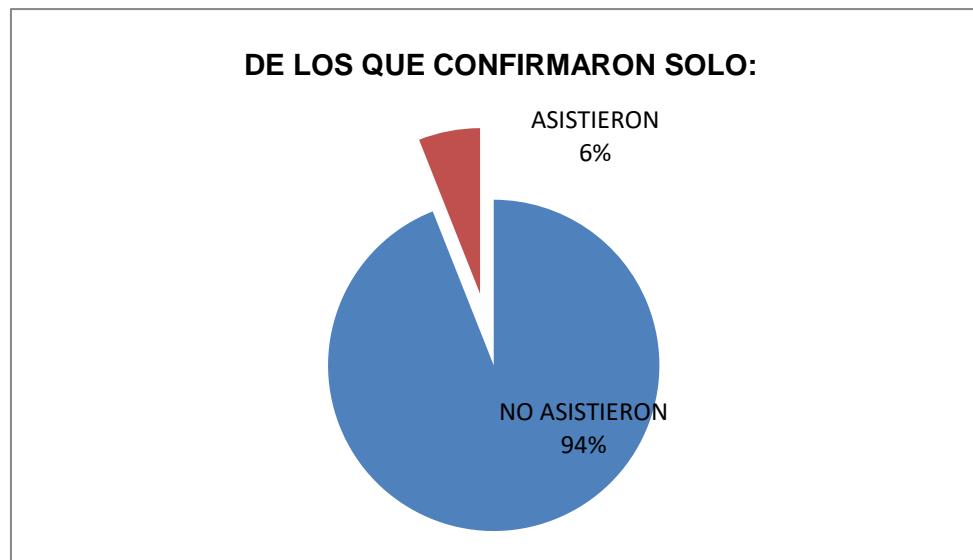
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013

Para confirmar su asistencia, acudimos a las llamadas telefónicas consiguiendo el siguiente comportamiento.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013

El 43% confirmado representó 50 personas de las 150 invitaciones entregadas. Esta confirmación se hizo un día antes del taller para considerar espacios y lugares dentro del mismo. De las 50 personas confirmadas, solo 3 personas asistieron y 10 invitados especiales fueron testigos de que la situación de participación ciudadana es sumamente grave en nuestra sociedad.



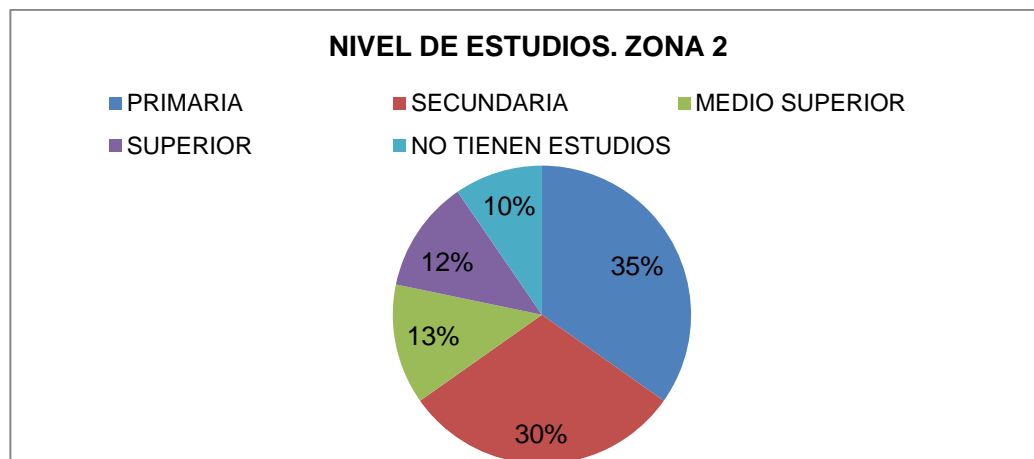
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013

El resultado del taller de la Zona 1 no fue el resultado esperado, pudimos observar que aparte de que la población no cuenta con una participación efectiva, por lo tanto consideramos enriquecer este estudio realizando otro taller en una zona con menor nivel de educación dentro de la ciudad de Chetumal, para observar el contraste de respuesta de la población.

Experiencia del PMP en la Zona 2 (Colonia Solidaridad)

Dado la poca participación de la Zona 1 que consistía de la porción de la ciudad cuya población contaba con el nivel más alto en educación, en esta ocasión seleccionamos la zona de más bajo nivel educativo. Esto con motivos de realizar un contraste en cuanto al nivel de participación. En esta selección, la Zona 2 quedó ubicada en la colonia de Solidaridad (INEGI, 2012). El proceso que se siguió fue similar, realizando la invitación directa (casa por casa),

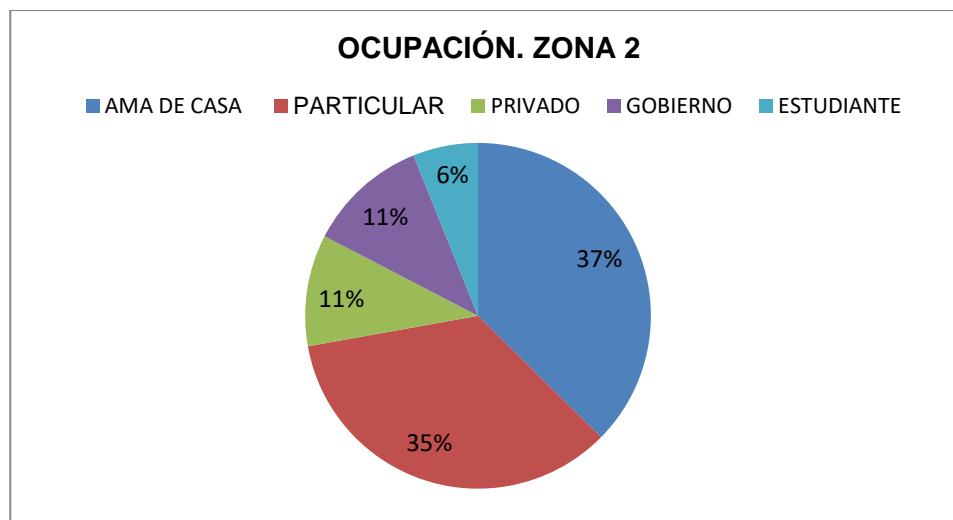
entregando 117 invitaciones. Posteriormente, se voceo dentro de la colonia horas antes para recordar dicho evento, dado que no se confirmó vía telefónica. El levantamiento de los datos socioeconómicos de la Zona 2 reveló el siguiente perfil. De igual manera, la edad osciló de entre los 18 y 70 años, siendo el promedio 55 años. De éstos, el 55% fueron hombres y el 45% mujeres. Efectivamente, se notó la existencia de 10% sin estudios, en contraste con la zona 1 donde todos contaban con estudios.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 2. 1 al 4 de septiembre 2013

En cuanto a la ocupación, el 37% se declaró como amas de casa, el 35% con ocupaciones particulares o a cuenta propia, el 11% dijo laborar en empresas privadas y el mismo porcentaje en el gobierno, mientras que el 6% dijo estar estudiando.

De las 117 personas confirmadas, solo el 12% asistió (14 personas) y 12 personas de invitadas especiales de las cuales fueron testigos de que la situación de participación ciudadana es igualmente grave en nuestra sociedad, pero que la mayor asistencia se registró en la zona de menor educación.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 2. 1 al 4 de septiembre 2013

Como pudimos observar, el factor educación no determina el nivel de participación ciudadana en Othón P. Blanco. Si bien existe amplio interés en el momento de plantear la participación en la gestión pública, en el momento de su concreción, las personas no expresan ese compromiso acudiendo a la práctica del PMP.

La calidad de la participación ciudadana y su consecuencia en la gestión pública de Othón P. Blanco

Para el municipio de Othón P. Blanco, el PMP es una necesidad dado que se cuenta con riquezas naturales significativas y con una variedad de actividades económicas que emprende sus habitantes. Sin embargo, el nivel bajo de ingresos y de desarrollo no ha logrado alcanzar, de manera equilibrada y sostenible, el bienestar (Ken, 2011). Othón P. Blanco, como la mayoría de los municipios en México, es ineficiente e ineficaz en la distribución de su presupuesto público dado a que la asignación del mismo se realiza sin un diagnóstico adecuado y sin la consulta correcta y debida de sus habitantes. Este proceso ha sido superado por la NGP debido a la necesidad de optimizar los recursos públicos para lograr el bienestar de la ciudadanía pertinente y relevante a sus necesidades de desarrollo.

Sin embargo en la NGP y específicamente para el PMP, se requiere de una ciudadanía educada, informada y motivada para ser corresponsable en la tarea de gobernar. En el caso de Othón P. Blanco vimos que, contrario a lo que dicta la teoría, a mayor nivel de educación menos participación ciudadana existe. Esto nos plantea serias consecuencias debido a que se puede concluir que la población no está lista para asumir la necesaria responsabilidad de acompañar al gobierno para buscar el desarrollo. Aunado a esto, la información que es necesaria para participar con conciencia y conocimiento está limitada o disfrazada por el papel no muy claro de los periodistas y de las instituciones, no obstante la introducción de normas que dicen transparentar y rendir cuentas. Además la cultura política de la ciudadanía es de conformismo y crítica sin asumir responsabilidad propia y la cultura de gestión pública es tradicional en donde la decisión es a criterio de las autoridades políticas sin la aportación de los intereses y necesidades de la amplia población. Sin los esfuerzos para elevar la cultura política de la ciudadanía y de gestión pública, la calidad de la participación ciudadana no incidirá en la modernización de la gestión pública en Othón P. Blanco para lograr el desarrollo local.

Es por eso que la implementación del PMP en Othón P. Blanco plantea los siguientes desafíos:

1. la capacitación de los altos funcionarios en la NGP, donde constaten la importancia de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y la economía aplicados al uso de los recursos públicos;
2. Eficientar el presupuesto público a través de la reestructuración del gasto, eliminando gastos innecesarios de administración y eliminando la excesiva burocracia, aunado a la asignación vida la participación ciudadana;
3. La confianza en la participación ciudadana efectiva por parte de los gobernantes como de la ciudadanía. Es importante mencionar que este último punto es de los más importantes y difíciles de hacer. Por un lado, los gobernantes acostumbrados de tomar las decisiones de la distribución de los recursos o de la formulación de políticas públicas, se justifican con el poco conocimiento y preparación de la ciudadanía, en lo tardado en ponerse de acuerdo. Sin embargo, por esta misma razón, los gobernantes han perdido legitimidad y respeto al ir sus

gestiones de fracaso en fracaso dejando como evidencia el poco avance en el bienestar. Por el otro lado, la ciudadanía está cansada de que los gobernantes no les cumplan y prefieren no perder el tiempo. Están acostumbrados a sólo avalar las decisiones sin discusión, incluso sin preguntar, no conocen el significado de la transparencia, ni la rendición de cuentas, ni la participación ciudadana y esto los aleja de todo proceso participativo. Tanto gobierno como ciudadanía, en Othón P. Blanco, aún no entienden el buen gobierno como un proceso que los involucra a ambos.

Bibliografía

Alvárez, E. y O.Castro (2000) “Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la reforma municipal en México” en *Cuadernos de Debate*. México,Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.

Banco Mundial (BM) (2011) “Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados” en *Documento Resumen*. Perú.

Cabrero, E., (2006) *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, FCE.

Clavel, P.;Pit, J. y J. Yin (1997). “The Community Option in Urban Policy”, *Urban Affairs Review*.

Duran, P., (1999). *Penserl’actionpublique*. Paris. LGDJ.

Fukuyama, F., (2004) *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. USA,CornellUniversityPress.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (27 de mayo de 2010). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

García, J., (2002). “Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria*. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

INEGI (2007) *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. [En línea]. México, disponible en: www.inegi.com

INEGI (2011) *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. [En línea]. México, disponible en: www.inegi.com

García, L., (2002). "Temas de Discusión. El Diseño Constitucional del Municipio en México" en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria*. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

Guerrero, O., (2001) "Nuevos Modelos de Gestión Pública" en *Revista Digital Universitaria*. Año 2 Número 3, Revista UNAM. 30 de septiembre del 2001.

Ken, C., (2011) *Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo, 1970–2010: estudio de caso Municipio de Othón P. Blanco*. Tesis Doctoral. Morelia, Michoacán. Instituto de Investigaciones Económica y Empresariales. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Medina, J., (2002). "Las Reformas al Artículo 115 Constitucional, Las Modificaciones pendientes en el Estado de Quintana Roo y la Renovación Reglamentaria Municipal" en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria*. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

Menegat, R., (2002) "Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil" en *Environment & Urbanization*. Vol. 14 Número 2. SAGE. Octubre 2002.

Olmedo, R., (2002). "Participación Ciudadana y Gobernabilidad Municipal" en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria*. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

Patrón, F., (s/f) *Recursos federales transferidos a municipio*. División de Administración Pública, CIDE, A.C.

Pérez, B. y B.Carrillo, (2000). "El Modelo Teórico del Desarrollo Local" en Pérez, B. y B.Carrillo (Coord.), *Desarrollo Local: Manual de Uso. Federación Andaluza de Municipios y Provincias*. Madrid, ESIC Editorial.

Poom, J., (2006). *La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000 – 2004*. Premio INAP 2006. INAP.

PRODES (2004) *Presupuesto participativo, guía para la elaboración del presupuesto participativo*. Programa Pro Descentralización y el Consejo Nacional de Descentralización CND, Perú.

Ramos, J., (2007) *Gobiernos Locales en México: hacía una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Rodríguez, A., (s/f) *El presupuesto participativo: defendiendo lo público y construyendo ciudadanía*. La experiencia del departamento de Risaralda, Colombia.

Sanz, A., (2001). "Gestión y Presupuesto" en De Lima B. *La Nueva Gestión Pública*. España. Prentice Hall. Madrid.

Silva, I., (2003) *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 42.

Vázquez, F., (2005) “Ciudadanía y gestión pública democrática en América Latina” en Esquivel, E. y I. Covarrubias, (Coords.) *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp.197- 221.

Velásquez, F., (2012) “Participación para la sustentabilidad. Enfoque, proyectos y apuestas” en González, G. (Coord.) *Reflexiones del desarrollo local sostenible*. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco.